

Reconversión agrícola y gestión del agua en Mendoza (1976-2015): Una aproximación institucionalista

Agricultural Reconversion and Water Management in Mendoza (1976-2015): An Institutional Approach

José Luis Jofré
Universidad Nacional de Cuyo
Mendoza, Argentina
jofrejoseluis7@gmail.com

Resumen — Tanto la actual estructura agrícola mendocina, como los dispositivos institucionales que la regulan, son el resultado de un conjunto de continuidades y rupturas en la dinámica social local que puede remontarse a la segunda mitad del siglo XIX. En este trabajo pretendemos concentrarnos, desde una perspectiva institucionalista, en la historia reciente de la estructura agrícola regional y en los dispositivos institucionalizados para la administración del agua para riego. En este sentido, proponemos un repaso por el marco institucional que regula el acceso al agua por parte de los emprendimientos agrícolas a lo largo del patrón de acumulación rentístico financiero y sus alcances hasta nuestros días poniendo en relación el comportamiento estratégico de los empresarios agrícolas con la morfología institucional del agua en Mendoza, suponiendo una relación de causalidad muy estrecha.

Abstract — *The current agricultural structure in Mendoza and the institutional arrangements that regulate it are the result of a set of continuities and ruptures that can be traced back to the second half of the nineteenth century. In this work we examine the recent history of the regional agricultural structure and institutionalized mechanisms employed in the management of irrigation water. In this connection, we propose to review the institutional framework that regulates access to water for agricultural enterprises as it relates to the patterns and scope of financial accumulation through the collection of public revenues to this day. In doing so, we link the strategic behavior of agricultural entrepreneurs with the institutional morphology of water in Mendoza, which implies a close causal relationship between them.*

Palabras clave: estructura agrícola, patrones de acumulación, régimen hídrico, reconversión agrícola, recursos naturales
Keywords: agricultural structure, accumulation patterns, hydrology, agricultural reconversion, natural resources

Información Artículo: Recibido: 14 marzo 2016

Revisado: 21 septiembre 2016

Aceptado: 3 marzo 2017

INTRODUCCIÓN

Mendoza es una provincia de la República Argentina, situada en la parte centro oeste del país, sus 148.827 km² de superficie representan el 5,4 % del territorio nacional. Allí residen 1,75 millones de habitantes, de los cuales el 65 % se concentra en la cuenca del Río Mendoza y Tunuyán Inferior, espacio en el que se localizan las principales ciudades.

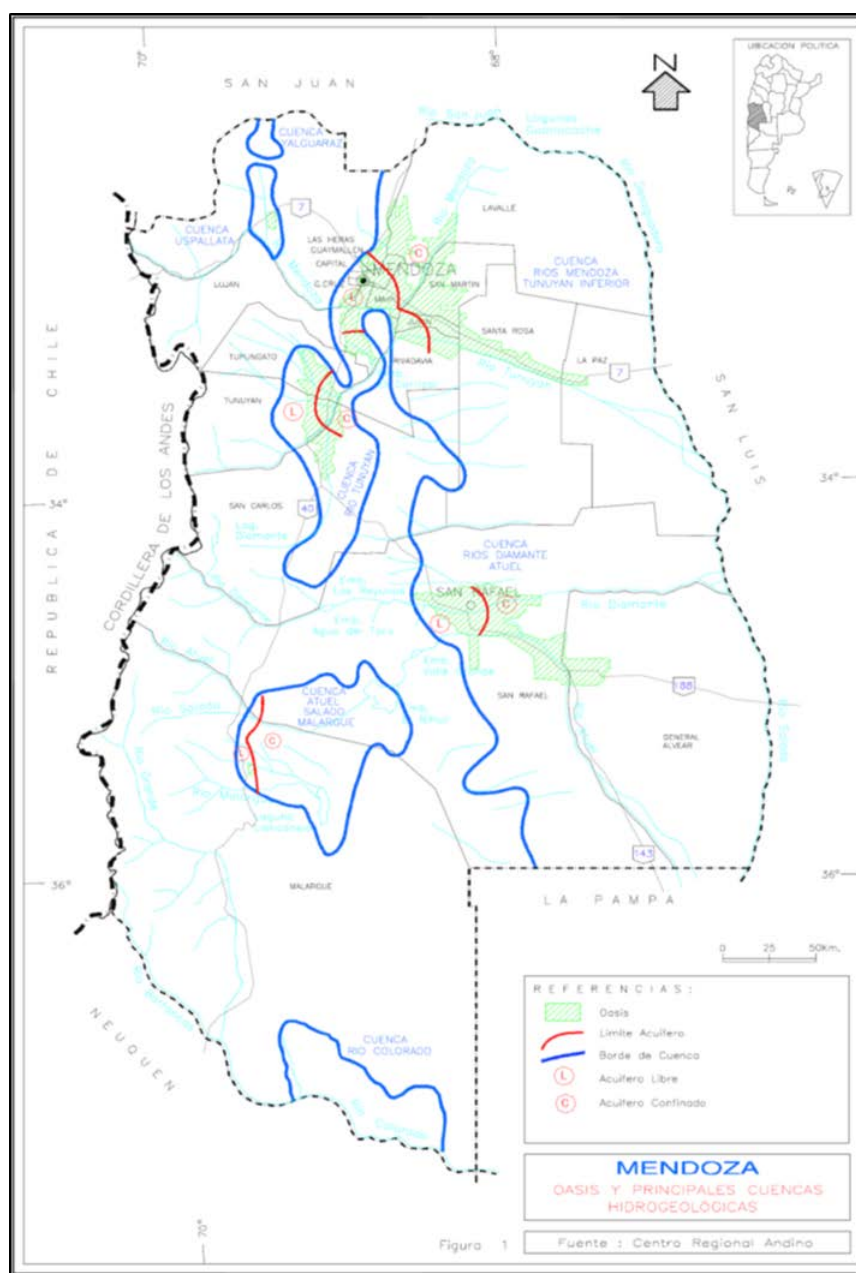
Las actividades económicas más significativas son la extracción de petróleo y los servicios vinculados al turismo y la agricultura, ellas explican gran parte del producto bruto geográfico total de la provincia. La actividad agrícola, por ser la que registra el mayor índice de ocupación y por su capacidad de dinamizar la industria y los servicios, se ha constituido en el motor de la economía provincial.

En lo que respecta al espacio geomorfológico provincial existen dos regiones muy disímiles. Por un lado, los oasis irrigados tradicionales, Norte, Centro y Sur, conformados por unas 360.000 ha que representan el 3 % de la superficie total de la provincia y donde se realiza prácticamente la totalidad de las actividades económicas, políticas y sociales. Los oasis conforman las zonas en las que se ha coordinado la red de distribución del agua y se pueden utilizar para cultivos u otras actividades productivas. Mendoza es la provincia con mayor superficie irrigada del país, representando un 25 % del total nacional. Distinguimos tres oasis consolidados, el Norte, que contiene a la primera (Maipú y Luján) y segunda (San Martín, Rivadavia, Junín, Santa Rosa, La Paz y Laval) zonas agrícolas. Estas son regadas por los cursos medio e inferior de los ríos

Mendoza y Tunuyán respectivamente. El oasis Centro irrigado por el curso superior del Río Tunuyán en el Valle de Uco, conforma la tercera zona agrícola de la provincia (Tupungato, Tunuyán y San Carlos). Y el oasis Sur que se extiende a lo largo de los cursos de los ríos Diamante y Atuel, conformando la cuarta zona agrícola.

Por otro lado, el 97 % restante del territorio mendocino corresponde al secano, donde, salvo

Mapa 1. Oasis irrigados de la provincia de Mendoza



Fuente: Martinis y Hernández, 2007.

algunas economías de enclaves vinculadas a la extracción de petróleo o la minería, su escasa población desarrolla prácticas económicas de subsistencia, con diferencias cualitativas respecto a los oasis. Asimismo, dentro del secano distinguimos el árido montañoso del árido de la planicie central, donde las prácticas socio económicas naturalmente también difieren.

Los contrastes entre el oasis y el secano se intensifican desde la segunda mitad del siglo XIX, cuando comienza a constituirse el circuito agrícola regional. Esto se produce merced a la búsqueda de un proyecto económico alternativo al proyecto agroexportador pampeano. Así se difunde por los oasis mendocinos el cultivo de la vid como eje de un nuevo modelo productivo.

Dado que el nivel de precipitaciones es bajo, entre 200 y 250 milímetros anuales en promedio, desde su inicio la agricultura mendocina ligó su suerte a la capacidad de regular el caudal de sus principales ríos y distribuirlo con criterios de promoción del modelo emergente. Así, en 1884, se sancionó la ley de aguas, actualmente vigente, que sienta las bases legales para la conformación de un verdadero estado paralelo orientado a la gestión del agua en la Provincia de Mendoza. Para ello crea el Departamento General de Agua, con competencia en la administración, legislación y sanción de normas en materia hídrica.

La práctica de la agricultura en un contexto semiárido como el señalado, revaloriza a los recursos hídricos como insumo básico para su desarrollo. A su vez, la disponibilidad del recurso, si bien depende de factores ambientales asociados al ciclo hidrológico, de carácter estocásticos, como la energía radiante del sol, las evaporaciones y filtraciones, los regímenes niveos y pluviales, las escorrentías superficiales y subterráneas, etc., igualmente depende de la estructura institucional con que se administran y emplean esos recursos, es decir, también dependen de lo que en este trabajo denominaremos régimen hídrico.

Separamos analíticamente al régimen hídrico en tres subsistemas operativos (apropiación, distribución y aprovechamiento) o, según su rango institucional, en seis órdenes jerárquicos (constitucional, institucional, organizacional, rutinario, convencional y habitual). Para alcanzar un mayor detalle de nuestro objeto real de investigación, a continuación emplearemos este último ordenamiento analítico, comenzando por el orden constitucional y siguiendo en forma

decreciente con los restantes órdenes de menor rango institucional.

MARCO TEÓRICO

El marco conceptual del que partimos tiene su respaldo en la Teoría de la Regulación, la cual es suficientemente conocida y solo la desarrollaremos en sus aspectos esencialmente vinculados a este trabajo, dejando al lector interesado las referencias de la escuela francesa¹, las profundizaciones de la escuela vienesa respecto a la incorporación de los recursos naturales en el marco de estudio² y las adaptaciones llevadas a cabo en el Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos (IMESC-IDEHESI-CONICET) para el estudio de patrones de acumulación a escala subnacional³.

La Teoría de la Regulación nos habilita a movernos en los siguientes seis planos institucionales:

a) Orden constitucional

La Constitución Nacional de la República Argentina de 1853 confiere a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, con plena facultad para crear sus propias instituciones locales, por lo tanto no existe una legislación de aguas que abarque todo el territorio nacional. Ello ha generado gran heterogeneidad en la gestión de los recursos hídricos en las distintas provincias, según necesidades diferenciales de prioridades de uso, clasificación de los usos, régimen de concesiones, procedimientos, etc.

Una de las provincias que mayor desarrollo ha logrado en esta materia es Mendoza, que jaqueada por las condiciones de aridez natural, montó una sofisticada arquitectura institucional para la expansión de sus oasis productivos a fines del siglo XIX. Ello fue acompañado de un conjunto de obras hidráulicas con el objetivo de racionalizar sus principales ríos.

Uno de los instrumentos institucionales más importantes del sistema hídrico mendocino es la Ley General de Aguas de 1884. Consideramos esta ley como el acto fundacional de la actual organización de las instituciones hídricas,

¹ Aglietta, 1996. Boyer y Saillard, 1996. Lipietz y Benko, 1997. Coriat y Weinstein, 2005, entre otros.

² Becker y Raza, 2000.

³ Jofré y Ferreyra, 2010.

independientemente de que antes existieran varias herramientas legales para regular los conflictos entre los productores por la apropiación del agua.

La Ley de Aguas representó el marco jurídico que permitió formar una compleja red institucional para la administración del agua, lo que constituye un indicio claro de las pretensiones de estabilidad del modelo vitícola. Dicha estructura institucional adoptó como norma los siguientes principios doctrinales:

1) En primer lugar el “principio de perpetuidad”: Según el artículo 127 de la Ley de Aguas “las concesiones de aguas hechas individual o colectivamente a los propietarios de las tierras para el riego de estas serán a perpetuidad, o mientras el concesionario quiera emplear el agua para el riego del terreno para que fue destinada; pero no podrán emplearla para el riego de otro terreno, sin una nueva concesión”.

2) En segundo lugar, la Ley General de Aguas amplía y ratifica el “principio de inherencia” contenido en la Constitución Provincial. Por ejemplo, en el artículo 24 establece que “todo contrato sobre un terreno cultivado comprende también el derecho de agua correspondiente al mismo”. Por su parte, el artículo 25 dispone que “el derecho de agua no puede ser embargado ni enajenado, sino juntamente con el terreno para que fue concedida”.

3) Finalmente, el “principio de especificidad”: en su artículo 15 la Ley establece que “todo contrato de agua destinándola a otro uso que aquel para el cual se hizo la concesión, es nulo...” Este principio impide el uso de los derechos de agua otorgados para riego agrícola en otras actividades diferentes, por tanto, considera la conservación de los escasos recursos hídricos para la práctica exclusiva de la agricultura, definiendo de esta forma el perfil productivo de la provincia. Estos principios, junto con todo el articulado de la ley, adquieren rango constitucional en 1916, creando una agencia autárquica para el manejo general de las aguas, con absoluta competencia en la administración de las aguas y plena independencia política y financiera.

Los tres pilares básicos sobre los que se apoyó el sistema hídrico, perpetuidad, especificidad e inherencia son, sin embargo, principios ordenadores que abriga las demandas de los emprendedores agrícolas del momento. Ello no significa la organización de una vez y para siempre

del sistema hídrico, sino más bien que este puede ir evolucionando en función de la orientación de la política hídrica y del comportamiento estratégico de los agentes agrícolas.

b) Orden institucional

En nuestro caso particular, el orden institucional hace referencia a una percepción abstracta e histórica, que estructura los vínculos entre los dispositivos para la regulación del agua y los productores agrícolas mendocinos.

Este orden introduce cierta moralidad en el reparto del agua, disciplinando y moldeando la idiosincrasia colectiva en torno a ciertos valores que fijan lo que está bien o mal, y con ello reprime los cuestionamientos sobre posibles inequidades en el reparto del recurso.

Si nos referimos a la administración del agua en Mendoza el orden institucional se hace presente en la convicción hegemónica a lo largo de la historia de que el poder público es el legítimo propietario de los recursos naturales, y por lo tanto que la distribución del agua que se efectúa responde a criterios comunitarios y no privados. Es decir, el agua en Mendoza es un bien del dominio público, lo que constituye un dato de gran relevancia, porque este criterio institucional moldea el andamiaje organizacional para la gestión de los recursos hídricos. Distinto es el caso chileno, por ejemplo, donde los recursos hídricos se reconocen como un patrimonio público, pero su gestión y manejo queda sujeto a los criterios del libre mercado y a las normas de la propiedad privada, como si de cualquier bien o servicio se tratase, sin considerar su carácter de derecho básico para la vida.

c) Orden organizacional

Hay que evitar confundir las organizaciones con las instituciones. Mientras que las organizaciones se inscriben en el orden constitucional, las instituciones ponen en marcha un principio de poder y control por parte de ciertos grupos sociales. Es decir, el orden institucional está más cerca de los criterios sociales que legitiman las apropiaciones privadas o colectivas del agua, mientras que el orden organizacional son instancias operativas intermedias entre el orden constitucional y los comportamientos individualistas de los productores agrícolas.

La exposición del orden organizacional de los recursos hídricos en Mendoza nos exige la diferenciación de dos ámbitos diversos. Por un lado un organismo que, si bien es estatal, conserva

autonomía y autarquía del Estado provincial; además reviste un carácter participativo, lo que le permite mantener un perfil técnico y una relativa independencia de las oscilaciones políticas y económicas del gobierno local. El otro ámbito involucrado con la gestión del agua para riego es un conjunto de consorcios manejados de forma democrática y directa por los mismos empresarios agrícolas que hacen uso del recurso, ellos operan la distribución del agua para riego.

El organismo autónomo es el Departamento General de Irrigación (DGI), que administra, reglamenta y fiscaliza los recursos hídricos provinciales de forma descentralizada y autárquica, poder que emana de la Constitución Provincial de 1916 (artículos 186 a 196).

También dispone de atribuciones jurisdiccionales que lo erigen como tribunal de agua para resolver los conflictos que se suscitan entre los usuarios del recurso. Igualmente recae sobre el DGI la responsabilidad de controlar, conservar y aprovechar las aguas subterráneas por Ley N° 4036. En definitiva, el DGI constituye un verdadero Estado paralelo, con competencia en el manejo de las aguas públicas.

Del DGI dependen las Subdelegaciones de Aguas, dispositivos intermedios que ejercen la administración de los ríos más importantes de la provincia. Cada Subdelegación tiene funciones similares al DGI en lo referido a la distribución equitativa del agua para distintos usos a nivel primario, asimismo coordina el manejo de los sistemas secundarios y terciarios que se encuentran a cargo de las Inspecciones de Cauces (IC).

La Inspección de Cauce es un organismo autárquico y descentralizado formado por los usuarios, que tiene amplia responsabilidad en el manejo y administración de las redes secundarias. Entre sus tareas se cuenta "la administración, uso, control, conservación, mantenimiento y preservación de los canales, hijuelas y desagües de riego"⁴.

Las Inspecciones de Cauce son el nexo directo entre la estructura burocrática que administra el agua (DGI) y los distintos usuarios públicos y privados, entre ellos, municipios, emprendimientos agrícolas, de agua potable, industriales o hidroeléctricas.

Hacia mediados de la década del noventa, se crea una estructura burocrática intermedia entre las inspecciones y las Subdelegaciones. Por ley 6405 se crean las Asociaciones de Inspecciones de Cauce con la intención de agrupar a las IC para cumplir de forma más acabada con sus objetivos, o para la defensa de los derechos y protección de los intereses de las comunidades de usuarios agrupadas.

d) Orden rutinario

En este orden ubicamos todos aquellos procedimientos que facilitan la interacción de las organizaciones (Departamento General de Irrigación, Asociaciones de IC, Inspecciones de Cauce) con los agentes agrícolas particulares. Entra dentro de este orden un amplio abanico de disposiciones administrativas tales como el otorgamiento o prescripción de concesiones eventuales o permanentes, el ajuste de la tarifa, aplicación de multas, la fijación de estándares de calidad del agua, la disposición de turnos de riego, etc.

e) Orden convencional

Encontramos una gran semejanza entre la eficacia teórica de este rango institucional y "la innovación" como forma de adaptación individual a la contradicción entre los objetivos culturales y los medios institucionales para su obtención, que fueran desarrollados por el sociólogo Robert Merton. La innovación, al igual que la convención, consiste en el rechazo de las prácticas institucionalizadas, no obstante, la conservación de las metas culturales. Resulta muy valioso el llamado de Merton a "estudiar estos fenómenos como el producto de los procesos sociales y no como algo que prevalece por casualidad".

En nuestro caso, reconocemos la primacía de los intereses particulares de los productores agrícolas sobre las normas reguladoras. Por ello no hablamos de anomia al estilo mertoniano. Con este criterio, es comprensible que algunas prácticas de los productores para el acceso al insumo hídrico entran en conflicto con el orden organizacional vigente.

El caso más ostensible son ciertas trasgresiones cotidianas al principio de inherencia cuando los productores que gozan de esos derechos no quieren o no pueden utilizarlo. En ese caso, transfieren, pese a que la ley lo impida, sus derechos a otros productores que puedan hacerlo.

⁴ Díaz Araujo y Bertranou, 2003, 28.

f) Orden habitual

Si bien este orden no constituye parte sustancial de nuestro trabajo, entendemos que es elemental para la internalización de las normas que regulan el acceso al agua por parte de los productores agrícolas.

El *habitus* es lo que dirige las prácticas de los individuos sin que entre en contradicción con las instituciones establecidas, por ello su evolución suele ser muy lenta. No obstante, en el caso del circuito agrícola mendocino en el período en el que la consideramos, algunas transformaciones estructurales, como el arribo de capitales globales, la apertura a los mercados internacionales o los cambios en la composición de la demanda, introducen nuevos *habitus* que en ocasiones entran en conflicto con las normas instituidas, compeliendo un nuevo rumbo en la orientación de la política hídrica.

Cada uno de estos órdenes, de una u otra forma, están involucrados en la gestión y uso de los recursos hídricos y se encuentran en constante tensión entre dos extremos tendenciales de regulación, el mercantil y el estatal.

ESTRUCTURA AGRÍCOLA MENDOCINA

Históricamente, en el circuito agrícola mendocino persistió un régimen que podríamos definir como de abajo hacia arriba. El mecanismo consistía en que cada etapa del proceso productivo promueve a la subsiguiente hasta el momento de la comercialización minoritaria. Es decir, los agricultores entregan su producción al eslabón industrial por un porcentaje de su valor, postergando el resto en cuotas. Lo mismo ocurría con la industria y el eslabón comercializador. Este sistema, regresivo para los primeros eslabones del encadenamiento, no obstante, aseguraba un equilibrio tenso, que esparcía las inestabilidades de la actividad entre todos los agentes del sector y contaba con un importante respaldo de los bancos provinciales y la bodega Giol, propiedad del gobierno local.

La liberalización de las tasas de interés, operadas a través de la Reforma Financiera de 1977, alteró radicalmente el equilibrio de la estructura agrícola mendocina. Por su parte, a nivel nacional, deducimos que la aparición de tasas de interés libradas a las exigencias de acumulación de los agentes financieros privados significó la fórmula que termina consolidando a los

capitales rentistas, ya que en un contexto de fuerte contracción monetaria, incide naturalmente en el aumento de las tasas de interés, fomentando la valorización del capital a través de la especulación financiera.

Esta orientación del régimen de acumulación nacional, perfila dos grupos diferentes de productores definidos en función de sus estrategias de acumulación. Coexistían productores que se adaptaron rápidamente al naciente patrón de acumulación con otros que se aferraban a la inercia del patrón de acumulación de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). Entre los primeros las unidades productivas pasaron a tener importancia primordialmente como garantía para tomar créditos, que luego se destinaban a la especulación y no a la expansión de la capacidad productiva. Según sostiene Gregorio: "...otro efecto notorio de esta situación fue la paulatina conversión de pequeños y medianos empresarios en especuladores de mercado, dado que en muchos casos era mayor el rendimiento de un certificado de plazo fijo que el de un negocio o actividad corriente y, además, no pagaba impuestos. En lugar de adquirir bienes de producción o de capital, se colocaba el dinero en un interés inmediato que ni siquiera corría con los riesgos de cualquier empresa, porque los depósitos bancarios estaban garantizados por el Estado"⁵.

El segundo grupo de empresarios agrícolas, definidos por su permanencia en actividades productivas, se ven empujados a un proceso de endeudamiento exponencial, en un principio alentado por el alza especulativa en el precio del vino a granel, que otorgaba buena perspectiva a los negocios. De esta forma, la permanencia en la actividad exigía la toma de crédito, cuyo costo había alcanzado precios altísimos producto de la reforma de 1977. El desenlace generalizado de este grupo de productores, una vez estallada la burbuja especulativa del vino en 1980, fue la quiebra, el abandono de la actividad o la pauperización de los emprendimientos. De este proceso, que no cabe desarrollar en este trabajo, pueden consultarse en detalle otros trabajos⁶.

El que perseguimos consiste en vislumbrar la incidencia de la estructura agrícola mendocina en la etapa rentística financiera (1978-2001) y en la etapa de post-convertibilidad (2002-2015) sobre el régimen hídrico para la regulación del agua,

⁵ Gregorio, 2003, 15.

⁶ Ferreyra y Jofré, 2013.

Tabla 1. Taxonomía de los emprendimientos en el patrón de acumulación rentístico financiero

	Empresas agrícolas tradicionales	Nuevos emprendimientos / Reconvertidos
Fuerza de trabajo	<p>Difusión del contratista: participación en los riesgos y beneficios de la producción, obreros asalariados en tareas estacionales.</p> <p>Formadora de la demanda: históricamente concibieron al salario como dinamizador del consumo, actualmente esa percepción se ha debilitado.</p>	<p>Régimen gerencial: generalización de la relación salarial.</p> <p>Costo de producción: como los trabajadores no forman el mercado al que estos emprendimientos apuntan, el salario es una de las variables preferidas de ajuste.</p> <p>Reducción del uso de mano de obra extensiva y mayores exigencias de calificación.</p>
Mercados	<p>Diferenciamos entre productos susceptibles de sumarle valor agregado mediante su industrialización o aquellos que llegan al consumidor tal como salen de las unidades productivas. Estos últimos representan una minoría estadística en cuanto a producto bruto generado. Respecto a las materias primas destinadas a industrias, casi en su totalidad son procesados en fábricas locales, pero orientados a diferentes mercados según describimos a continuación.</p> <p>Mayoritariamente interno: Extienden la inercia del régimen ISI en la fase rentística. Priorizan el desarrollo de los mercados nacionales. Destacan las campañas por recuperar el mercado interno de vinos.</p>	<p>Mayoritariamente externo: elaboran productos orientados a sectores de alto poder adquisitivo locales o externos.</p> <p>Vislumbran que tendencialmente habrá una sustitución en el consumo de cantidad de vinos comunes por calidad de vinos varietales.</p>
Recursos financieros	<p>Protección pública: históricamente asistidos por los bancos provinciales (Banco de Mendoza y de Previsión Social) para la siembra, cosecha, acarreo de la producción. La liquidación de estos bancos dejó a estos productores desprovistos de un instrumento vital para subsistir. Actualmente, el Fondo para la Transformación y el Crecimiento y algunas políticas de exenciones impositivas son el principal respaldo financiero para los pequeños productores.</p>	<p>Estrategia de integración: generalmente están integrados horizontalmente con agentes financieros transnacionales (grupos, fondos), de donde consiguen recursos e insumos claves para sus actividades.</p> <p>Estos capitales buscan inversiones productivas seguras y rentables en tiempos de volatilidad financiera.</p> <p>La política monetaria que mantiene alto el dólar en la etapa inicial de la post-convertibilidad aseguró la rentabilidad de sus negocios.</p>
Prácticas agrícolas/ Tecnologías	<p>Uso de técnicas de producción relativamente precarias, desgaste de plantaciones, erosión de suelos, técnicas de riego poco eficientes.</p> <p>Proceso de semi-abandono de fincas con la consiguiente retracción del oasis.</p>	<p>Cultivos genéticamente modificados, secciones clonales, sofisticadas técnicas de riego y consiguiente uso eficiente del agua.</p> <p>Sistemas innovadores de producción que les permite extender el oasis irrigado en zonas no tradicionales.</p>
Capital simbólico	<p>Cuentan con la imagen arraigada en la idiosincrasia mendocina que ve al oasis como el fruto del "labriego tesorero", idea con la que los empresarios agrícolas tradicionales han logrado legitimar su rol dominante en la estructura agrícola local.</p>	<p>Han sabido ganarse la imagen de empresas agrícolas ambientalmente responsables, sobre todo entre profesionales, técnicos y ambientalistas.</p>
Regulación hídrica impulsada	<p>Por derechos como la vigente: insisten en la plena vigencia del derecho de inherencia, esto es, la tierra que tiene derechos se riega, con relativa independencia de los volúmenes demandados.</p>	<p>Por mercado, aprovechando el bajo consumo de agua por sus técnicas de riego perfeccionadas, insisten en la necesidad de que se pague los volúmenes consumidos.</p>

Fuente: Elaboración propia.

teniendo en cuenta el nivel de detalle institucional comentado en el apartado anterior.

El que perseguimos consiste en vislumbrar la incidencia de la estructura agrícola mendocina en la etapa rentística financiera (1978-2001) y en la etapa de post-convertibilidad (2002-2015) sobre el régimen hídrico para la regulación del agua, teniendo en cuenta el nivel de detalle institucional comentado en el apartado anterior.

Corresponde mencionar a modo de “hipótesis orientativa”, que la estructura agrícola pauperizada de 1980, luego de tres años en que la burbuja especulativa en el precio del vino había expandido considerablemente la inversión rural, sienta las bases para la redefinición de ganadores y perdedores en la estructura agrícola y junto con ello, la discusión de una nueva morfología institucional del régimen hídrico más afín a los ganadores del período.

Veamos primero una breve descripción de los dos modelos de productores entre los que se polariza la estructura agrícola mendocina y luego abordemos el caso del régimen hídrico mendocino. Todo ello en función de los cambios estructurales del régimen de acumulación y su reposicionamiento respecto a algunos dispositivos institucionales.

Ahora sí podemos avanzar en los efectos de la estructura agrícola sobre cada uno de los tres subsistemas operativos en los que separamos analíticamente al régimen hídrico, esto es la apropiación de agua, su distribución y aprovechamiento.

ASIGNACIÓN-APROPIACIÓN DEL AGUA Y SU APROVECHAMIENTO

La estructura agrícola mendocina desde su constitución se procuró un sistema de distribución del agua por una densa red de canales primarios o matrices, secundarios o ramas, terciarios o hijuelas y cuaternarios o ramos, que constituyó en su momento el sistema más eficiente y económico para el reparto del agua.

El diseño de esta red se perpetró sobre dos factores primordiales, las pugnas entre los productores por la apropiación del recurso y la inclinación de los terrenos, resultando privilegiados aquellos cuya pendiente favoreciera la circulación del agua. Cabe aclarar que una cosa no está separada de la otra, ya que muchas veces el trabajo semi-esclavo de los pueblos originarios

capturados en la “campaña del desierto” a fines del siglo XIX, fue utilizado para la nivelación de los suelos de los generales, que se apropiaban de los mejores suelos productivos de la provincia.

Estos factores concurren incluso antes de la sanción de la Ley General de Aguas, y esta última ejerce la función de prescribir la manera en que los productores de entonces resolvieron las pugnas por el agua. En este sentido, la fijación de los cupos de los derechos de riego, el reparto por un sistema de turnos según la extensión de la propiedad y el vínculo del agua a la tierra constituyen los principios fundamentales sobre los que se desarrolló la red de riego en la provincia de Mendoza. Así, la Ley de Aguas que plasmaba estas disposiciones, era la garantía jurídica de los productores agrícolas para extender la red de riego, que generalmente se emprendían con inversión privada. Estos criterios para la apropiación del agua, junto con la red hídrica para la distribución han perdurado por más de un siglo y todavía se mantiene en la mayor parte de la estructura agrícola mendocina.

No obstante, en los últimos años la detentación de capitales productivos se ha diversificado en la agricultura mendocina, y el capital tecnológico para el riego de los predios no ha sido la excepción. Este hecho coloca al régimen hídrico en una nueva coyuntura histórica, donde si bien mantiene su autonomía para la normalización del reparto del agua, la relatividad de esta autonomía se manifiesta en un conjunto de disposiciones administrativas orientadas a satisfacer las demandas de una estructura agrícola más heterogénea, donde coexisten empresas agrícolas tradicionales con otras que han alcanzado una modernización integral de sus procesos productivos.

Estas últimas empresas, en muchos casos provenientes del exterior, transforman el perfil tecnológico, social y económico del circuito vitivinícola mendocino, impactando además sobre las formas de regar los cultivos. La principal variable en este sentido es la radicación de sus fincas en zonas alejadas de los oasis tradicionales, es decir, retiradas de donde se concentran las concesiones de derechos de agua para riego agrícola. La única forma de compensar este inconveniente en un clima semidesértico es la instalación de pozos para la extracción de aguas subterráneas. Asimismo, el bombeo de agua en relieves precordilleranos, exige el cambio de las tradicionales técnicas de riego gravitacionales por

técnicas presurizadas, más acordes a las nuevas exigencias de calidad de la producción agrícola.

El riego presurizado, por goteo o aspersores, no solo les ha permitido a las empresas innovadoras un uso más eficiente del agua, sino también un considerable ahorro de mano de obra, en tanto que puede alcanzarse una automatización completa del sistema de riego, así como el aporte controlado de agroquímicos y la reducción en el crecimiento de malezas.

Esta técnica innovadora de riego también constituyó la alternativa más adecuada para emprendimientos que alejaban sus inversiones de los oasis tradicionales y las consolidaban en el piedemonte, donde el terreno rocoso o con fuertes pendientes dificulta la aplicación del riego tradicional.

En otro sentido, las nuevas tecnologías de riego permiten suministrar controladamente el agua de acuerdo a las necesidades fisiológicas de cada especie. Incluso permite prácticas agrícolas relativamente novedosas como el estrés hídrico para controlar el vigor de la planta, lo que causa ciertos beneficios productivos y económicos al favorecer alguna cualidad del producto que sea apreciada luego en el mercado. Por ejemplo: aumento del color para uvas tintas o ajustar el calibre comercial en frutales.

La coexistencia de dos técnicas diferentes de riego, las gravitacionales y las presurizadas, no obstante, también permite la emergencia de productores que implementan un sistema híbrido, consistente en recibir el agua por el sistema tradicional de distribución, depositarla en un embalse al interior de la finca y luego reencauzarla por el sistema de bombas, filtros y tuberías propios del sistema presurizado. Este sistema mixto tiene la ventaja del costo relativamente bajo del agua, en tanto que se usufructúa de la concesión, solo sufragando el correspondiente canon de la distribución superficial del agua más el plus que significa reencauzarla aplicando energía eléctrica.

No obstante, lo más frecuente en el riego por goteo aplicado en Mendoza es usar como fuente preferente de agua la subterránea, sobre todo por la menor presencia de sólidos suspendidos que puedan obstruir y deteriorar los goteros o aspersores.

Otra ventaja de usar el agua subterránea es la disponibilidad según el momento en que lo necesiten los cultivos y no en función de turnos,

que, si bien en algunos casos es flexible, en Mendoza siempre están sujetos a la oferta natural que proponen los deshielos cordilleranos.

Por otra parte, la disposición de pozos para la extracción de agua históricamente se empleó como complemento al riego superficial en años hidrológicos pobres, o como única fuente para regar predios que se ubican al margen del oasis productivo tradicional. Esta fuente de agua fue la base sobre la que se extendieron incentivos fiscales a fines de la década del sesenta y principios de la década del setenta para cultivos en zonas áridas.

Los incentivos referidos afectaron el desempeño histórico del régimen hídrico, dado que flexibilizaron el tradicional sistema de distribución del agua. A su vez, interfirieron en la estructura agrícola a la que asiste, pues el aumento en la producción agrícola primaria, que significó la extensión del oasis, introdujo una redistribución regresiva de las utilidades que obtenían los agentes del eslabón primario.

Tanto en el caso de la extensión de la frontera agrícola de la década del sesenta y del setenta, como la relocalización de la producción primaria en la década del noventa, la disposición de pozos para obtener el agua es una alternativa admitida para regar propiedades que a priori no cuentan con derechos de riego, dependiendo casi exclusivamente del poder económico de los agentes o de la capacidad de articular intereses para acceder a concesiones públicas, generándose así un mercado tácito de aguas.

Los criterios para la administración del agua subterránea nos remiten una vez más a nuestro marco analítico, según el cual definimos al régimen hídrico en la intersección dinámica entre dispositivos públicos para la distribución del agua con criterios de cohesión social y las competencias individuales de los productores para conseguir el insumo hídrico en los términos más convenientes. En el caso de las aguas subterráneas, la adquisición de permisos para su uso no obedece tanto a las normas instituidas para la regulación del agua como sí de la detentación de capital tecnológico y financiero que los agentes cuenten para realizar las perforaciones necesarias⁷.

En otras palabras, luego de los incentivos fiscales para el cultivo en zonas áridas de fines de los sesenta y principios de los setenta, la demanda de agua subterránea se incrementó

⁷ Montaña y otros, 2007.

exponencialmente. Muchas veces a riesgo de la sostenibilidad del recurso, es decir, sobreexplotando y degradando la calidad de estas aguas. La reacción pública a este problema fue la regulación de la extracción de aguas subterráneas por ley 4035 (BO: 16 agosto 1974) y la disposición de su administración bajo la competencia del DGI por ley 4036 (BO: 16 agosto 1974) con su respectivo decreto reglamentario N° 1839/75 (BO: 30 enero 1975).

Independientemente de ello, visualizamos respecto a estas regulaciones una brecha marcada entre el plano normativo, definido en los preceptos legales, y el plano de lo que ciertamente acontece con las intervenciones efectivas del Departamento General de Irrigación sobre las prácticas agrícolas que riegan con agua subterránea.

Esta vulnerabilidad institucional en el régimen hídrico permitió la radicación de inversiones transnacionales en zonas que no pertenecían a los oasis tradicionales, como es el piedemonte, que si bien no contaba con la infraestructura de canales para el acceso al agua, solucionaba esta carencia con la extracción de recursos subterráneos, combinado con técnicas de regadío presurizadas.

Creemos que el centenario régimen de regulación de aguas para riego agrícola ha experimentado algunas transformaciones institucionales durante los últimos años, principalmente impulsadas por la introducción del criterio de eficiencia en los cambios de los métodos de irrigación que venimos comentando. En este sentido, la orientación de estos cambios se define en la intersección entre intransigencias ante propuestas de grandes transformaciones en la forma de regular los recursos hídricos y esfuerzos por su flexibilización.

Esta tensión en ciertas coyunturas se ha hecho manifiesta explícitamente; mencionaremos tan solo dos acontecimientos institucionales que fueron testigos de estos conflictos por definir los criterios ordenadores del régimen hídrico, estos son las reacciones a las resoluciones del Honorable Tribunal Administrativo del DGI N° 266 y 267 en 1997 y el tratamiento legislativo del proyecto de Ley de Suelos en 2005.

Sendas resoluciones del HTA estaban orientadas a lograr un uso más eficiente del agua en el circuito agrícola. Para ello proponía alcanzar un mayor control sobre los volúmenes de agua consumidos en este uso, la resolución 266

contemplaba estos controles para el agua subterránea, principalmente estableciendo caudalímetros para los pozos nuevos que se establezcan, mientras que la 267 extendía estas regulaciones a la infraestructura pública para la distribución del agua superficial. Ambas resoluciones encontraban su fundamento en el valor económico del agua, lo que entraba en contradicción abierta con el régimen hídrico tradicional, que no le concede autonomía específica al agua, sino que su valor se define en la relación inherente con la tierra. La resistencia de los productores frenó el avance de un esquema más estricto de regulación del agua, próximo a la introducción de los criterios marginalistas. En este marco, la resolución 266 continuó vigente hasta 2002, donde por resolución 899 del DGI se deja sin efecto lo dispuesto en 1997 por esta misma vía reglamentaria. Respecto a la resolución 267 continúa en vigencia, y si bien en algunos lugares la resistencia de los productores detuvo la iniciativa, en otras zonas de riego permitió la renovación del riego superficial, haciendo más eficiente la distribución del agua.

Por su parte, el proyecto de Ley de Usos del Suelo proponía, entre otros objetivos, modificar los principios rectores de la gobernabilidad de los recursos hídricos, en pos de argumentos de racionalización del recurso, trastocando de esa manera derechos adquiridos por los sectores tradicionales. La reacción generalizada de los productores agrícolas, a través de las cámaras empresarias que los nuclea, es un indicio de la articulación institucional del modelo histórico de gestión de los recursos hídricos con la realidad generalizada de los productores agrícolas mendocinos.

DISTRIBUCIÓN

Esta tensión entre dos modalidades institucionales de regular los recursos hídricos también se plasma en el plano de la distribución del agua. El modelo centenario de asignación administrativa del agua, una vez que definió los cupos de derechos de agua y cuáles iban a ser las tierras a las que se ligarían inseparablemente, diseñó una infraestructura hídrica para riego según los sectores donde se concentraría el agua, de forma tal que vaya siempre a la misma superficie.

Dadas las limitaciones estructurales para la transición hacia un sistema de regulación del agua escindido de la tierra, el tradicional modelo goza de plena vigencia. No obstante, percibimos una

conversión en los valores que promueve el mismo régimen institucional. Durante nuestro período de estudio, observamos elementos que tienden a enfatizar la búsqueda de mayor eficiencia en el uso de los recursos hídricos y un relativo alejamiento del desempeño histórico de promover la actividad agrícola. En este sentido, las comunidades de regantes (Inspecciones de Cauce, IC) son testigos privilegiados de esta transición. Su reorganización interna fue la clave para la modernización del régimen hídrico con mantenimiento del principio de inherencia.

La modernización de las Inspecciones de Cauce, si bien no es un fenómeno homogéneo en todo el territorio provincial, ha marcado hasta la actualidad el sentido, los límites y las posibilidades del régimen hídrico.

Hemos dicho anteriormente que el año 1980 fue una bisagra del circuito agrícola mendocino, caracterizada por una crisis estructural del régimen de productividad, correlato de una crisis en el régimen de demanda desatada un lustro atrás. En este marco de crisis estructural del circuito empiezan a diseñarse las transformaciones de los dispositivos para el reparto del agua, que en un primer momento estaban orientadas a dotar de una mayor jerarquía institucional a las IC, que previsiblemente aumentarían su representatividad territorial.

Para ello se propuso la unificación de IC por resolución N° 6393 del Honorable Tribunal Administrativo del DGI. El resultado de este proceso derivó en la integración de pequeñas ICs en una de mayor escala, contando en la actualidad con 163 IC, que contienen a las más de setecientas IC que existían al iniciarse este proceso.

Chambuleyron y Derra comentan que “la idea de la Compañía de Riego no es nada más que la del redimensionamiento de la inspección tradicional. Dicho en otras palabras, es la de elevar la superficie actual de 100 a 500 ha a unas 10.000 o 15.000 ha con una base organizativa similar a la actual”⁸.

No obstante, este proceso de unificación de IC se desarrolló ocasionando pequeñas crisis intrainstitucionales, ya que la IC constituye un dispositivo que confiere una porción de poder a quien la controla. Este poder estaba diseminado en cada una de las 700 pequeñas IC, que

constituyeron una fuente de resistencias a los cambios que se proponían verticalmente desde el DGI. En la mayoría de los casos, el inspector de cauce recibía por sus servicios el insumo hídrico de forma gratuita en su predio, en lo que definimos como un esquema público, pero cuas-tributario de administración del agua. Denominamos al proceso político de desintegración de estas IC y su unificación en una de gran escala de desfeudalización del control y distribución del agua, en provecho de una estructura administrativa con mayores competencias en la planificación, ejecución y control del sistema físico e institucional de distribución del agua.

Si bien las unificaciones constituyeron un avance para reorganizar el régimen hídrico en dirección a un uso más eficiente, según información compilada en el trabajo de campo, esta medida no era el objetivo final, sino un paso previo para constituir los equivalentes funcionales de las Compañías de Agua en Fort Collins, Colorado, USA, y lograr un instrumento de gestión empresarial del agua.

Como toda iniciativa empresarial exigía la racionalización de los recursos disponibles. Una de las principales variables de ajuste fue la de personal a cargo de las IC. Según nos informa el inspector de cauce de Montecaseros en el área que interviene su IC, unas nueve mil ha antes de la unificación, existían 29 inspectores y más de setenta tomeros: en la actualidad, en la misma superficie regada, hay un inspector, tres administrativos, dos operarios y ocho tomeros.

Entre las IC más próximas al modelo empresarial de gestión del agua surgió la necesidad de efectuar un re empadronamiento de todas las propiedades con derechos de riego. Ello permitió un mayor control del agua por parte de la administración de la IC, corrigiendo algunas reasignaciones informales de agua otorgadas discrecionalmente por los tomeros, y ajustando los cuadros de turnos de agua a las asignaciones que ha efectuado la legislatura provincial. En estos procedimientos se les quita el manejo del agua a los tomeros. Según uno de nuestros informantes “el tomero antes era dueño y señor del agua” y ahora “el tomero se ha convertido en un repartidor de papeles”.

Aunque la unificación de IC no garantizaba por sí sola el éxito en el cumplimiento de los nuevos objetivos que imperaban en la administración del agua. No bastaba con agrupar pequeñas IC tecnológicamente precarias, financieramente

⁸ Chambuleyron y Derra, 1986, 12.

insolventes e institucionalmente desarticuladas, en una gran IC que reuniera los mismos atributos, se requería emprender un proceso de transferencia de recursos económicos, informáticos y administrativos de forma tal que se las convirtiera en autosustentables. Así fue que se encaró el proceso de descentralización administrativa del DGI hacia las IC.

En el mismo movimiento en que se dispuso la descentralización administrativa del DGI, por ley provincial 6405/96, se estableció una alternativa institucional para aquellas IC que no habían resuelto satisfactoriamente la crisis interna que proponía la unificación. En este caso, cada IC conservaba su porción de autoridad territorial, pero —en busca de unidades de gestión más acordes con la economía de mercado— se integraba con otras IC en lo que se denominó Asociaciones de Inspecciones de Cauce (AIC). Actualmente existen 17 AIC donde las IC se organizan para mejorar su escala de funcionamiento, sin perder la individualidad, competencia y jurisdicción que la ley les confiere. De las más de ciento cincuenta IC que hay en Mendoza, solo 54 no están asociadas, presumiblemente porque han adquirido una estructura de funcionamiento tanto o más sólida que la que posee una Asociación.

La creación de las AIC, como salida alternativa a la unificación, si bien les otorga mayor capacidad empresarial a estas unidades de gestión, también —según nuestros informantes— genera un dispositivo intermedio entre el DGI y las IC que burocratiza excesivamente el andamiaje institucional para el reparto del agua.

Pese a ello, tanto las IC unificadas como las Asociaciones se vieron fortalecidas en menos de cinco años por un doble proceso institucional, la concentración del poder territorial dado por la pulverización o agrupación de las pequeñas IC y la absorción de recursos de gestión derivados de la descentralización del DGI.

La descentralización del DGI también generó una crisis al interior del régimen de distribución del agua, sobre todo porque el fortalecimiento de las IC implicaba el desguace de la estructura burocrática del DGI, con los correspondientes ajustes de personal y presupuesto.

El proceso de descentralización del DGI y de fortalecimiento institucional de las IC trajo como resultado principal la consolidación de una nueva cultura de pago por el servicio, impuesta por la

decisión política de dejar sin agua a quien no cumpliera con el canon. Por resolución 999/04 el DGI establece un procedimiento administrativo para auditar el cumplimiento del artículo 27 de la Ley de Aguas, que contempla el corte de la dotación de agua a quienes incurran en mora del pago de los impuestos correspondientes. Estas auditorías quedan a cargo de la División de Corta de Agua.

Con la jerarquización de las funciones recaudadoras de la IC se testifica la transición en los valores que orientan al régimen hídrico, de objetivos promocionales del desarrollo agrícola a otros enfocados en mejorar la eficiencia en todos los planos. Esta propensión la percibimos reiteradamente en nuestro trabajo de campo, donde los funcionarios del DGI y de las IC no se refieren a los concesionarios de derechos de riego como regantes, sino como clientes.

SEGREGACIONES ESPACIALES INTRA-OASIS

Estos cambios institucionales forjan al interior de cada Inspección de Cauce una estratificación entre agentes con capacidad de pago y con pleno ejercicio de sus derechos al insumo hídrico y otros agentes que pese a contar con derechos definitivos permanecen segregados del circuito productivo por no poder acceder periódicamente al recurso vital, dada su condición de morosos. Este sub-estrato con derechos pero sin disponibilidad efectiva de agua está conformado por una pluralidad de pequeños productores que se encuentran al límite de la supervivencia, siendo el abandono de las fincas una alternativa frecuente.

La dinámica socio-agraria mendocina en las regulaciones hídricas se hace explícita si analizamos la competencia institucional de estas modificaciones y sus consecuencias eficientes sobre la misma.

La emergencia de un estrato agrícola desarticulado del circuito productivo, no es resultado exclusivo, ni determinante, de la política hídrica provincial, sino que en ello tienen su responsabilidad las políticas económicas nacionales. La transición de gobiernos autoritarios en el período 1976-1983 a los sucesivos gobiernos democráticos no implicó un cambio en la orientación económica inicial. En lo que respecta a las economías regionales, tendió a enfrentar a los productores agrícolas con reglas de competitividad que trascendían las fronteras nacionales. Este factor es de gran relevancia, pues no solo explica la

exclusión de numerosos pequeños productores del circuito económico, sino además la avidez de las empresas agrícolas mejor posicionadas por reducir al máximo sus costes de producción, no solo del trabajo, sino también de los insumos productivos, entre los que contamos el agua para riego. Esto señala que las transformaciones del régimen hídrico no están desarticuladas de lo que acontece a nivel nacional. Por el contrario, siguen de cerca su orientación, aunque con distintas cadencias, producto de la especificidad del entramado institucional local.

Por lo tanto, la privación del acceso al uso del agua pública para los productores morosos, operada mediante las mutaciones institucionales arriba comentadas, no es la raíz del deterioro de pequeños y medianos emprendimientos tradicionales, pero sí constituye el factor desencadenante de su exclusión del circuito por la imposibilidad de prescindir de ese recurso. Esta disección entre empresas con y sin acceso efectivo al agua para riego constituye el contexto propicio para flexibilizar el principio de inherencia que rige en la ley general de agua de Mendoza.

Dado que los productores morosos iban creando manchas en el oasis productivo, se desarrollaron las herramientas institucionales para escindir las concesiones de agua para riego de los predios de estos productores.

Para ello se creó en el año 2003 el Registro de Usos del Agua (RUA). A través de este dispositivo, los productores con derechos de riego que se hayan retrasado en sus obligaciones, o que no vayan a emplear el agua durante algún período, pueden poner a disposición de otros productores esos derechos por un tiempo delimitado, a cambio de eximirse del canon de la Inspección y de la Asociación, que corren por cuenta del productor beneficiado. No obstante, quien ofrece el derecho de agua sigue pagando la cuota correspondiente al Departamento General de Irrigación.

Estas transferencias de agua de parcelas con derecho pero en mora o desuso a otras sin derecho pero con capacidad de pago es una convención consuetudinaria, en la que además históricamente primaron criterios de solidaridad entre los productores, principalmente sostenida por vínculos de proximidad y aplicadas al interior de una Inspección de Cauce, es decir, a regantes que comparten un mismo canal o sistema hídrico interconectado. Pero su formalización en una unidad institucional concreta como el Registro de

Usos del Agua, combinado con las tecnologías de medición y distribución cada vez más exactas, persuade a ciertos cuadros técnicos de una pronta generalización de estas prácticas entre todos los cauces de un mismo río; y en el caso de concretarse las obras de trasvase insistentemente planeadas, incluso entre cuencas diferentes.

Para uno de nuestros informantes “el RUA moderniza al DGI, flexibiliza la inherencia y optimiza el uso del agua”. Incluso para este funcionario el modelo que plantea el RUA podría ser el fundamento de la organización presupuestaria del DGI, conociendo cual es la demanda efectiva de todos los productores, la disponibilidad en función de la nieve caída, y hasta se podría hacer un ajuste de las tarifas en caso de que la oferta exceda la demanda. Extender los principios del RUA a toda la estructura institucional del DGI no es otra cosa que establecer un modelo mercantil de administración del agua.

No obstante, el RUA, tal como se ha aplicado en Mendoza, se parece más a lo que Armando Llop⁹ denomina mercado de agua a la californiana, que a un mercado de agua en sentido estricto. Es decir, el RUA implementa, al igual que la normativa californiana, la posibilidad de transferir turnos de agua, pero sin perder los derechos de uso. Además estas transacciones no están liberadas a la discrecionalidad de los productores agrícolas, sino que el organismo competente, las IC en el caso mendocino, necesariamente deben avalar las transferencias de derechos.

La implementación marginal de mecanismos de mercado en la regulación del agua para riego en Mendoza, y no su resuelta consolidación como ha ocurrido en algunos países de la región, principalmente México y Chile, se debe a la resistencia de gran parte de los productores, principalmente los tradicionales, a este tipo de estrategias que cuenta entre sus efectos inmediatos un mayor margen de acción para los agentes económicamente más concentrados. Tal como sostienen Solanes y Getches: “Los sistemas con exceso de enfoque en los mercados tienden a pasar por alto usos poco valiosos, pero ambientalmente relevantes, y a los grupos que no están bastante organizados para participar en el proceso”¹⁰.

En cuanto a la dimensión real que el RUA ha alcanzado en la redistribución del agua,

⁹ Llop, 2004.

¹⁰ Solanes y Getches, 1998, 3.

observamos que en las zonas agrícolas más consolidadas, prácticamente no se registran derechos de agua en cesación, por lo que este recurso administrativo no ha podido aplicarse. Sí ha logrado una relativa eficacia en las colas de la cuenca, que por ser las zonas agrícolas más frágiles, son también donde se registran mayores porcentajes de abandonos de fincas.

Un indicador de los predios en condiciones de ceder sus derechos está dado por la capacidad de pagar por el canon de riego. El DGI –en sus Planes Directores de Ordenamiento de los Recursos Hídricos¹¹ para Mendoza– señala que del total de la superficie empadronada para uso agrícola, solo el 54 % cumple con el canon de riego establecido, siendo la cuenca del Río Tunuyán Superior la de mayor cumplimiento, con un 75 %, mientras que la cuenca más disminuida en capacidad de pagos corresponde a la del Río Atuel, en la que la observancia con el canon solo llega a un 30 % de la superficie empadronada total.

LA INFRAESTRUCTURA PARA LA DISTRIBUCIÓN DEL AGUA

Los efectos pertinentes de estas transformaciones institucionales consisten en permitir una reasignación en el uso del agua, no así en los derechos, desde parcelas con cultivos desvalorados a otras parcelas más ajustadas a las exigencias de los mercados consumidores, especialmente externos. Es decir, que se operan los cambios necesarios para que la consolidación de las capas mejor posicionadas de la fracción agrícola del capital valore su producción, en detrimento de las capas medias y bajas. Además, se abre la posibilidad de que en un futuro no sean únicamente algunos productores agrícolas los beneficiados, sino también empresas mineras o emprendimientos inmobiliarios de alta gama, todo en perjuicio de usuarios tradicionales del agua y, posiblemente, de los mismos ecosistemas naturales.

Este ajuste institucional conduce al fortalecimiento de un protomercado de aguas, en tanto que derriba algunas restricciones normativas, facilitando la difusión de intercambios regulares de aguas, aunque la ausencia de un precio libre por esos intercambios y la omnipresencia fiscalizadora del DGI y de las IC no permite sugerir un mercado en sentido estricto. Otros autores, en cambio, prefieren

denominar a la figura institucional donde se cristalizan intercambios –con una agencia pública de intermediario– como mercados intervenidos¹².

Si bien los cambios recientes del régimen hídrico indican que podría avanzarse en una regulación que tienda a escindir el agua de la tierra, priorizando usos más beneficiosos que podría dársele al agua en tierras sin derechos, esta tendencia institucional no solo encontraría un fuerte limitante en la idiosincrasia arraigada de los productores agrícolas, sino también en la misma infraestructura de distribución del agua. Porque si las normativas permitiesen la transferencia de aguas de un predio a otro únicamente regidas por las demandas privadas, ello generaría un sobredimensionamiento de algunos canales y la escasa utilización de otros. Este redimensionamiento de la red de riego, necesaria para la implementación de un esquema más flexible de distribución del agua, tendría un costo tan elevado que no soportaría ningún análisis financiero serio.

Una de las propuestas más emblemáticas de redimensionamiento de la red de riego, aunque no se ha logrado concretar, es el proyecto recurrente de trasvase de las aguas del Río Grande. La intención es vincular este río con las cuencas de los Ríos Malargüe, Atuel y Diamante para aumentar la zona bajo regadío, mejorar la calidad de las aguas y modernizar el sistema de riego. Algunos estudios técnicos calculan que la expansión del oasis alcanzaría unas sesenta mil ha, distribuidas entre San Rafael y Alvear, 26.000 nuevas hectáreas cada uno y unas ocho mil para Malargüe.

No obstante, ello requiere inversiones en infraestructura de transporte de agua que pueden superar las ganancias potenciales de la actividad. Sobre todo porque obras de estas dimensiones exigen garantías de continuidad en la transferencia de recursos hídricos que, de no concretarse, implicarían no solo pasivos ambientales enormes, sino además formidables pérdidas económicas.

Otra obra igualmente postergada, pero que sí pudo ejecutarse en el año 2001, fue el Dique Potrerillos. Esta obra le otorga mayor seguridad a los emprendimientos del oasis Norte de la provincia, permitiendo regular los flujos hídricos del Río Mendoza en función de las necesidades de sus cultivos y no de las ofertas naturales. Principalmente para compensar los déficits hídricos que sobrevienen entre agosto y diciembre.

¹¹ 2002

¹² Ramos Gorostiza, 2000, 7.

Pese a los beneficios de esta obra, existen elementos para suponer que la decisión respecto a la construcción de la presa estuvo más orientada por lobbies de la empresa constructora que por la rentabilidad social de la inversión efectuada. Armando Llop comentaba en las evaluaciones previas a la construcción del dique: "Es importante considerar que antes de pensar en dudosas inversiones en presas para operación del agua superficial, conviene orientar la atención a la existencia del dique subterráneo, que ya tiene 20.000 hm³ de agua disponible para su uso, y que mediante la recarga natural -eventualmente operable de manera artificial- permite satisfacer las más importantes necesidades futuras del recurso con costos y máxima eficiencia"¹³.

Otro inconveniente de la priorización de la construcción del Dique, fue la postergación de obras de impermeabilización de canales de riego, que no solo impide el mejoramiento en la eficiencia de distribución superficial del agua, sino que también potencia los efectos negativos de las aguas claras causadas por el Dique. Se denomina de esta forma a las aguas que no contienen sólidos en suspensión. Las aguas que descienden de las cordilleras arrastran gran cantidad de material limoso y barroso, que son depositados en el lecho de los ríos y cauces, contribuyendo naturalmente a su impermeabilización y evitando filtraciones a las napas freáticas¹⁴. Con la construcción del Dique, el material sólido es retenido en el embalse, produciendo el efecto de las aguas claras, tornando más permeables los canales de distribución y, en consecuencia, recargando más fácilmente el acuífero subterráneo.

La mayor disponibilidad de agua superficial por la regulación del río estimula a los productores agrícolas a prescindir del agua subterránea como fuente alternativa para riego. Esto, combinado con la mayor recarga del acuífero por filtraciones, eleva el nivel de la napa freática ocasionando los problemas de revenimiento que se avizoran y sufren los productores de la cola de la cuenca. En otro sentido, las aguas claras facilitan la preparación del insumo hídrico para aprovecharlas al interior de las fincas que riegan por medios presurizados, dado que ello simplifica el proceso de filtración.

Otra obra de gran dimensión emprendida para mejorar la distribución del agua con una mayor eficiencia en la operación y el mantenimiento del sistema fue la construcción del Canal Marginal del Río Atuel en el oasis Sur de la provincia de Mendoza. Esta obra tuvo como objetivo fundamental reducir el grado de salinidad de las aguas y beneficiar con el preciado recurso a una amplia zona bajo riego de los Departamentos de San Rafael y General Alvear.

A diferencia del proyecto de trasvase de las aguas del Río Grande, la construcción del Canal Marginal del Atuel no implica un redimensionamiento de la red de riego, sino un fortalecimiento de la red tradicional al servicio de los oasis consolidados. En este mismo sentido, deben contabilizarse un sinnúmero de obras de impermeabilización de canales de menor magnitud, distribuidas en todos los oasis de la provincia, y que buscan principalmente contrarrestar los efectos no deseados de las aguas claras en las redes primarias, secundarias y terciarias, la optimización de la conducción y una mejor gestión integral del recurso.

No obstante, la ejecución de estas obras no ha sido homogénea en todas las unidades operativas que componen el oasis. Por el contrario, las Inspecciones de Cauces, luego de los procesos arriba comentados de unificación y descentralización administrativa, han alcanzado grados muy diferentes de modernización de sus sistemas de riego.

Pese a los avances alcanzados por algunas Inspecciones de Cauce la eficiencia promedio de toda la red de riego en Mendoza se encuentra entre un 20 y 40 %. De cada 100 litros de agua puestos en cabecera de los diques mendocinos para ser entregados a los regantes, solamente entre 20 y 40 litros son aprovechados realmente por las plantas para su desarrollo vegetativo.

DISPOSITIVOS PARA EL COBRO DEL AGUA

Otro de los aspectos donde evidenciamos la disputa institucional entre dos regímenes de regulación es en la estructura tarifaria para el cobro del agua de riego.

En el caso que nos ocupa los regantes pagan por el sostenimiento de la infraestructura de riego y por la concesión, pero no por el agua, dado que en sí el agua no tiene precio. Los desembolsos efectuados por el agricultor comportan dos

¹³ Llop, 1995.

¹⁴ También conocido como capas freáticas.

dimensiones institucionales. Por un lado encontramos el canon, que implica la prestación pecuniaria periódica que grava la concesión otorgada al agricultor para disponer de las aguas públicas, prestación que se regula en la agricultura mendocina otorgando un turno que dura un período de tiempo establecido proporcional al número de hectáreas de la unidad productiva. Por otro lado, encontramos el costo de entrega, constituido por todas las cargas necesarias para que los organismos competentes suministren al productor el insumo hídrico según sus requisitos y la disponibilidad efectiva de agua.

Los ítems específicos que forman la tarifa del agua son:

Cuota sostenimiento del DGI (prorrateado entre la totalidad de las hectáreas empadronadas de la provincia), las Subdelegaciones (prorrateado entre la totalidad de las hectáreas empadronadas de la cuenca) y las Inspecciones de Cauce.

El sostenimiento de la Red Telemétrica, orientado a un mayor control en la distribución de los recursos (en una primera etapa se ha prorrateado por la totalidad de hectáreas empadronadas en la Provincia).

Contribución orientada a cubrir los gastos de mantenimiento y reparación de los diques ubicados sobre cada río. El prorrato del monto estimado se realiza entre las hectáreas registradas aguas abajo del dique en cuestión.

Fondo para la emergencia climática: Creado para participar solidariamente a todos los productores por potenciales pérdidas económicas acaecidas por fenómenos climáticos (heladas, granizo, viento), que causasen el incumplimiento con los cánones correspondientes a las Inspecciones de Cauce hasta el período agrícola siguiente¹⁵.

Por su parte, en el caso del agua subterránea para uso agrícola, "la tarifa anual se determina conforme al diámetro de la perforación", sin la restricción de turnos que comporta el sistema de distribución del agua superficial¹⁶.

Los dispositivos instituidos destinados a establecer el costo del agua no han permanecido ajenos a las orientaciones reflejadas en otras instancias de regulación de la práctica agrícola en Mendoza. Uno de los aspectos más perceptibles de

tales orientaciones en el plano ideológico, sobre todo entre economistas y ecólogos, es la confianza en la necesidad de adoptar tarifas que reflejen los costos marginales. Esto es, que la provisión de agua se extienda hasta el punto en que el costo de la última unidad de agua sea igual al beneficio de utilizar esa última unidad de agua.

Tal orientación no es exclusiva del régimen hídrico mendocino, sino una expresión más de la escalada de la ideología liberal en la administración de todos los servicios públicos que primó en la década del noventa. No obstante, su recepción ha sido dispar entre los diferentes agentes involucrados. Hay quienes lo aprecian como un mecanismo efectivo para corregir usos dispendiosos del agua, pues el cobro por unidad de agua (o volumétrico), a diferencia del canon por superficie, actualmente vigente en la provincia, induciría al productor a implementar prácticas de riego tendientes a optimizar el recurso. Pero también hay agentes que observan estas medidas como de carácter estrictamente economicista y eficientista, no solo distanciada del ordenamiento jurídico del agua en Mendoza, sino principalmente de los criterios sociales que lo sustentan.

Estas discrepancias, si bien se instituyen en el plano de las regulaciones hídricas por los mecanismos de cobro del agua para riego, las evoluciones antes descriptas nos hacen pensar que encuentran su origen en la dinámica de la estructura socio-agraria. Es conocido el oportunismo de las empresas agrícolas hegemónicas y del capital extranjero para la capitalización en un contexto de sobrevaluación de la moneda nacional. La sofisticación en las tecnologías de riego de estos grupos económicos los posiciona en condiciones inmejorables para aprovechar los beneficios de un sistema de cobro volumétrico del agua. Principalmente porque estas tecnologías facilitan la provisión exacta de agua, acorde con las necesidades hídricas, para obtener la máxima productividad según cada cultivo, minimizando las pérdidas del sistema de conducción interno de la unidad productiva.

De esta forma es fácil articular la emergente inclinación a incorporar los costos marginales del agua con los intereses de los grupos más concentrados del circuito agrícola mendocino. Esta propensión no se manifiesta solo en un plano idiosincrático, sino que su implementación se ha iniciado con la incorporación de procesos técnicos concretos que constituyen momentos previos necesarios para su consolidación. Según el Plan

¹⁵ Díaz Araujo y Bertranou, 2003, 63.

¹⁶ Ibidem, 64.

Hídrico Provincial (PHP), “durante los años 2000 y 2001, con la concreción de los proyectos Luján Sur, Luján Oeste y Alta Montaña, se incorporará a los usuarios en el proceso de medición y control de distribución del agua mediante el uso de la tecnología de tele medición y tele control. Para ello, se incorporará en tales obras –además de los equipos telemétricos de medición, de automatización y telecontrol– el software y el hardware necesario que permitan la operación en tiempo real del Sistema de Distribución, iniciándose así la etapa de la distribución volumétrica y entrega a la demanda”¹⁷.

La incorporación del ítem “sostenimiento de la red telemétrica” en el canon de todos los usuarios de agua para riego es un indicador claro de la incursión efectiva de las aspiraciones marginalistas en la propia estructura tarifaria del régimen hídrico ya que si bien no implementa el cobro por volúmenes consumidos efectivamente, promueve una evolución de la tarifa en ese sentido.

CONCLUSIONES

Si bien las instituciones hídricas mendocinas son muy específicas, la configuración particular que dispone presenta ciertas generalidades que podríamos equiparar al de otros regímenes hídricos. Algunas de estas generalidades son propias de un régimen público de gestión, mientras que otras obedecen a la lógica de valorización de los agentes individuales.

Uno de los rasgos principales que denotan el carácter público de la administración del agua es la presencia de una tarifa como herramienta de financiamiento del servicio de riego. La tarifa es un precio regulado por el poder público, es decir, no está liberado a la discrecionalidad de los agentes económicos más concentrados, como es el caso del precio marginal. La tarifa como mecanismo de fijación de precio procura observar la eficiencia social y ambiental en el marco de una gestión pública del agua.

En esta misma línea, durante el período de estudio que hemos analizado, observamos una fuerte ratificación de la apropiación históricamente institucionalizada que los agentes hacen de los recursos hídricos. Ello constituye el segundo indicador de la vigencia del modelo público. Más allá de que estas instancias no

permanezcan ajenas a los intereses particulares de los agentes, su vigencia, en lugar de mecanismos estrictamente monetarios, constituye un amparo al acceso a los recursos productivos para los productores tradicionales y un freno al interés de los grupos económicos con mayor poder de mercado.

Finalmente, un rasgo que complementa el modelo público, es el manejo autónomo de las operaciones del sistema de distribución hídrica por parte de los usuarios. El dispositivo central en esta tarea es la Inspección de Cauce, que aglutina a todos los productores abastecidos por un mismo canal de riego. Desde su creación, estos dispositivos tienden a asegurar la participación más amplia de todos los agentes en las decisiones vinculadas al reparto del agua. Pese a que, en la práctica, observamos ciertas distorsiones en la elección de los dirigentes, que convergen en la centralización de la toma de decisiones en un pequeño círculo de productores burocratizados y sin un ejercicio de alternancia periódico.

Una consideración especial merece el análisis de la vigencia del principio de inherencia en la administración del agua. Tal criterio rige desde fines del siglo XIX e impide disociar el valor del agua del mercado de la propiedad raíz. Si bien el criterio de evaluación privado establece una brecha amplia entre las distintas zonas agrícolas de la provincia, es innegable que el mercado de tierras está fuertemente afectado por el principio de inherencia, como criterio socialmente instituido para la apropiación del agua. Este principio ha sido el botín sobre el que se han suscitado las mayores controversias entre los dos modelos tendenciales de regulación del agua, su presencia en gran medida alimenta la presunción de la hegemonía del régimen hídrico centenario como rector del reparto del agua a los agentes privados, preservando como objetivo prioritario la mayor inclusión posible de productores agrícolas, independientemente de su poder económico. En este sentido, si bien la inherencia es el garante de la apropiación privada del agua, esta garantía protege más a los pequeños productores tradicionales que a los modernos capitales mejor dotados tecnológicamente.

Así como previsiblemente existen elementos generales del régimen hídrico que se adscriben a un modelo público, podemos concluir que también existen elementos que responden a una racionalidad mercantil. Tales elementos, si bien no alcanzan a reemplazar el dominio público en la gestión del agua, logran incorporarse en su lógica a

¹⁷ Departamento General de Irrigación, 1999, 111.

través de lo que generalmente se denomina racionalización del aparato estatal.

En 1985, como prelude del proceso de descentralización del sistema de riego, la administración del agua implementó la unificación de pequeñas IC para integrarlas en unidades de gestión más acordes a economías de escala y criterios empresariales. Tal cambio en la organización de la distribución del agua facilitó posteriormente, a mediados de los noventa, la descentralización administrativa del DGI (Ley N° 6405 de 1996). Esta misma normativa dispuso la creación de las Asociaciones de Inspecciones de Cauces para consumir el proceso de unificación de los ochenta y alcanzar unidades administrativas del agua con una lógica gerencial. Uno de los efectos inmediatos de estas transformaciones fue la jerarquización del rol recaudador de las IC, que se llevó al extremo de suspender la provisión del servicio a los productores sin capacidad de pago, disposición que si bien figuraba en la centenaria Ley de Aguas, nunca había sido cumplida con la observancia que se tuvo después de estas transformaciones en las organizaciones para el reparto del agua. Sostenemos que estas modificaciones fueron la causa de las flexibilizaciones implementadas para agilizar las transferencias de derechos de uso de agua como fue el dispositivo del RUA, que terminaron desencadenando la exclusión de numerosos productores minifundistas del circuito productivo, en provecho de usos más rentables del agua.

En este sentido, los cambios perfilan una orientación mercantil en la reasignación del agua, que va en la misma dirección de la regulación del agua subterránea, es decir, dota del insumo hídrico a los productores mejor posicionados económicamente.

Sintetizando, la evolución del régimen hídrico superficial muestra síntomas de resquebrajamiento de la presencia pública, aproximándose a lo que ha acontecido históricamente con el régimen hídrico subterráneo. Esta última fuente de recursos hídricos para riego fue, desde sus primeras explotaciones en los años cincuenta, considerado un bien privado. Pese a los intentos regulatorios de la década del setenta, que declara a los recursos como bien público bajo la jurisdicción del DGI, sus efectos para romper la lógica de apropiación privada del agua subterránea han sido exigüos.

Observamos que la estrategia del Departamento General de Irrigación delibera permanentemente entre una adhesión implícita a la reorientación mercantil de la gestión del agua y una invocación del modelo público, ajustado al ordenamiento jurídico de la provincia y con participación social ampliada. Sin embargo, el debilitamiento del compromiso público con los productores tradicionales, manifiesto en el período de estudio, llevaría a ponderar a la estrategia mercantil como la de mayor proyección. Con todo, algunas medidas implementadas como reivindicación de los productores tradicionales frenaron los cambios en esta dirección.

BIBLIOGRAFÍA

- Aglietta, M. 1996: "El Sistema Monetario Internacional", en Boyer, R. y Saillard, Y. (coords.): *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*. Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común-Universidad de Buenos Aires. Vol. I.
- Becker, J. y Raza, W. 2000: "Theory of Regulation and Political Ecology: an Inevitable Separation?", en *Economie et Sociétés*, série Théorie de la Régulation, 11, 55-70.
- Boyer, R. y Saillard, Y. (eds.) 1996: *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*. Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común-Universidad de Buenos Aires, vols. I y II.
- Carrizo, C. y Berger, M. 2013: "¿Qué es lo que puede el agua? Límites y posibilidades de las prácticas políticas para el acceso y defensa del agua como derecho en Argentina", en *Agua y Territorio*, 2, Universidad de Jaén, Jaén, 11-23. <http://dx.doi.org/10.17561/at.v1i2.1339>
- Chambuleyron, J. y Derra de Roig, A. 1986: *Redimensionamiento de Inspecciones de Cauce de Mendoza*. Publicación Técnica N° 1. DGI.
- Coriat, B. y Weinstein, O. 2005: "La construction sociale des marchés", en *La lettre de la régulation*, 53.
- Departamento General de Irrigación, 1999: *Plan Hídrico Provincial*, Mendoza.
- Díaz Araujo, E. y Bertranou, A. 2003: *Investigación sistémica sobre regímenes de gestión del agua. El caso de Mendoza. Argentina*. Mimeo (en <https://www.cepal.org/samtac/noticias/documentosdetrabajo/1/23421/inar00304.pdf>). Global Water Partnership-Asociación Mundial del Agua.